

N° 7218¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**relative à des mesures macroprudentielles portant
sur les crédits immobiliers résidentiels et portant modification de:**

- la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
- la loi du 1er avril 2015 portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(27.2.2018)

Par lettre du 8 décembre 2017, réf. : 821x95a12, Monsieur Pierre Gramegna, ministre des Finances, a soumis le projet de loi sous rubrique pour avis à la Chambre des salariés.

1. Objet du projet de loi

Le projet de loi a pour objectif d'introduire des mesures macroprudentielles pouvant être utilisées spécifiquement en cas de menace pour la stabilité financière du système financier luxembourgeois émanant d'évolutions dans le secteur immobilier au Luxembourg.

D'après la Banque centrale européenne (BCE)¹, « le préfixe « macro » signale que les politiques ou mesures portent sur l'ensemble, ou sur des pans significatifs, du système financier plutôt que sur des établissements financiers spécifiques.

Les politiques prudentielles ou réglementaires microprudentielles s'appliquent quant à elles à des établissements financiers spécifiques.

La prudence est un autre terme qui associe la prévoyance à la précaution, et les politiques prudentielles ont trait à des mesures favorisant des pratiques saines et limitant la prise de risques. Les politiques macroprudentielles sont donc censées contribuer à ce que chacun adopte une approche prudente face aux risques susceptibles de devenir systémiques, c'est-à-dire les risques pesant sur l'ensemble de la sphère financière. »

2. Mesures macroprudentielles

Les nouvelles mesures macroprudentielles peuvent être mises en vigueur par la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF). Elles s'appliquent aux établissements de crédit, aux entreprises d'assurance et aux professionnels effectuant des opérations de prêt dans le cadre de leur activité d'octroi de crédits à des emprunteurs.

La CSSF peut:

- a) définir une **limite maximale** pour le rapport entre la somme de tous les prêts ou tranches de **prêts garantis** par l'emprunteur concernant un bien immobilier au moment du montage du prêt et la **valeur du bien** à ce même moment;

¹ <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/macprudentialpolicies.fr.html>

- b) définir une **limite maximale** pour le rapport entre la somme de tous les **prêts** ou tranches de prêts garantis par l'emprunteur concernant le bien immobilier au moment du montage du prêt et le **revenu annuel total disponible** de l'emprunteur à ce même moment;
- c) définir une **limite maximale** pour le rapport entre l'**endettement total de l'emprunteur** au moment du montage du prêt et le **revenu annuel total disponible** de l'emprunteur à ce même moment;
- d) définir une **limite maximale** pour le rapport entre les **charges d'emprunt annuelles totales** et le **revenu annuel total disponible** de l'emprunteur au moment du montage du prêt;
- e) définir une **limite maximale** pour l'**échéance initiale d'emprunt**.

3. Processus décisionnel

En raison de l'impact potentiellement important au plan économique et social national des mesures macroprudentielles, leur utilisation est encadrée par un processus décisionnel rigoureux accordant des rôles essentiels au Comité du risque systémique et à la Banque centrale du Luxembourg (BCL). Il est précisé que la CSSF ne peut agir que suite à une recommandation adoptée par le comité du risque systémique quant à la mise en oeuvre d'une ou de plusieurs des mesures prévues.

La création d'un comité du risque systémique par la loi du 1^{er} avril 2015 est l'implémentation en droit luxembourgeois d'une recommandation du Comité européen du risque systémique constatant l'insuffisance d'une vue macroprudentielle cohérente par rapport à une surveillance microprudentielle assez avancée. Le comité du risque systémique réunit le Gouvernement, la BCL, la CSSF et le Commissariat aux assurances (CAA).

Avant de prendre une décision, la CSSF prendra en compte les motifs et les arguments invoqués par la BCL. Par ailleurs, la CSSF est appelée à se concerter avec le CAA au préalable à toute extension des mesures macroprudentielles au secteur des assurances.

4. Compétences internationales

Le projet de loi prévoit explicitement la possibilité pour la CSSF de demander aux autorités nationales dans d'autres Etats membres de reconnaître d'éventuelles conditions fixées pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers situés au Luxembourg. Il est également précisé que la CSSF peut reconnaître les conditions fixées dans d'autres Etats membres pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers situés dans ces Etats membres.

5. Droit d'accès de la BCL aux informations agrégées

Afin de détecter les risques systémiques sectoriels ou agrégés, un cadre d'analyses et de recherche rigoureux s'impose. La qualité des travaux d'analyses et de recherche est notamment tributaire de la disponibilité et de l'accès à un éventail de données.

Etant donné la qualité du cadre mis en place par la BCL en matière d'identification, d'évaluation et de suivi des risques financiers et économiques, le projet de loi introduit au bénéfice de la BCL un droit d'accès élargi à des informations agrégées disponibles auprès d'administrations étatiques, d'établissements publics autres que ceux placés sous la surveillance des communes et d'autres autorités étatiques compétentes pour autant que ces informations soient nécessaires aux activités de recherche et d'analyses de la BCL en relation avec la mission du comité du risque systémique. Le droit d'accès de la BCL contribuera à identifier au plus tôt l'émergence de risques systémiques dans le système financier.

6. Observations de la Chambre des salariés

La Chambre des salariés accueille favorablement le projet de loi sous avis.

Elle prend note du fait que des organisations internationales, et notamment la Commission européenne, rendent couramment attentif à la nécessité de surveiller l'évolution des prix immobiliers au Luxembourg. Notre chambre, qui a également déjà montré que l'évolution des prix immobiliers dépasse de loin l'évolution des salaires au Luxembourg, souligne l'importance d'une surveillance macroprudentielle du secteur financier en matière de crédits immobiliers.

Cette surveillance est d'autant plus nécessaire que le secteur financier contribue non seulement de manière considérable au produit intérieur brut du Luxembourg, mais représente aussi une part importante de la main d'oeuvre dans notre pays, emplois qu'il s'agit de sécuriser.

Notre chambre est toutefois d'avis que le texte du projet de loi est relativement général et vague. La mise en place de mesures macroprudentielles est seulement une faculté pour la CSSF, et tout dépend notamment des limites effectives qui sont, le cas échéant, choisies par l'institution de surveillance du secteur financier.

En outre, notre chambre note que les mesures prudentielles sont axées sur la situation financière et les acquisitions immobilières des ménages. Qu'en est-il des risques de défaut des promoteurs immobiliers qui acquièrent des actifs à grande échelle ?

Luxembourg, le 27 février 2018

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

